

# QUEL EST L'IMPACT DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE SUR L'ACTION PUBLIQUE ? – DOSSIER DOCUMENTAIRE

## Plan du chapitre

### I – Les institutions européennes et leur fonctionnement

- A. Le triangle institutionnel européen : l'organisation des pouvoirs de l'UE
- B. Partage des compétences et principe de subsidiarité : l'articulation des pouvoirs au sein de l'UE

### II – L'action publique au sein de l'Union européenne

- A. La gouvernance multi-niveaux
- B. L'eupéanisation de l'action publique

### Notions à connaître

- Notions de première : *action publique*.
- Notions à acquérir : *Principe de subsidiarité, gouvernance multi-niveaux*.
- Notions complémentaires :

On présentera les caractéristiques institutionnelles (Parlement européen, Commission européenne, Conseil européen) et politiques de l'Union européenne. À partir de quelques exemples, on présentera les effets de la construction européenne sur la conduite de l'action publique.

## Exemples de sujets

- Quel est l'impact de la construction européenne sur l'action publique des États membres de l'Union européenne ? (Pondichéry 2013)
- Quelles sont les caractéristiques de l'ordre politique européen ? (NC 2013)
- Vous montrerez que la construction européenne instaure une gouvernance multi-niveaux. (Asie 2014, Antilles 2016r)
- Quels sont les effets de la construction européenne sur la conduite de l'action publique? (Polynésie 2014)
- Montrez que la construction européenne entraîne une gouvernance multi-niveaux dans la conduite de l'action publique. (Liban 2015)
- Comment s'organise la gouvernance multi-niveaux au sein de l'Union européenne? (Polynésie 2015r)
- Montrez que l'ordre politique européen repose sur une gouvernance multi-niveaux. (Am du S 2016)

### I – Les institutions européennes et leur fonctionnement

Plus qu'une simple coopération entre États, l'UE n'est cependant pas une fédération d'États. Le partage de la souveraineté suppose la mise en place d'institutions à vocation fédérale vers lesquelles s'opère un transfert des compétences des États membres, qui délèguent ainsi une partie de leur pouvoir décisionnel. L'UE se caractérise par une gouvernance (ou mode de gouvernance), c'est-à-dire un ensemble de mesures, de contrôles et de réflexion visant à assurer le « bon » fonctionnement de l'Union.

#### **A. Le triangle institutionnel européen : l'organisation des pouvoirs de l'UE**

Le système institutionnel communautaire n'est pas basé sur le principe de la séparation des pouvoirs. C'est un ensemble institutionnel qui doit préserver trois types d'intérêts différents. Il doit en effet concilier à la fois les intérêts nationaux des États, ceux de l'Union européenne et l'intérêt des peuples. C'est pourquoi on parle de triangle institutionnel :

- les intérêts de l'Union européenne sont défendus par la Commission européenne ;
- les intérêts des États membres de l'UE sont défendus par le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne qui regroupe respectivement les chefs d'État et les ministres des différents pays ;
- les intérêts des peuples européens sont défendus par le Parlement européen, composé de députés élus directement par les citoyens européens.

Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne représentent les intérêts des États membres (qui défendent chacun leur intérêt et cherchent des compromis à travers les représentants des gouvernements qui y siègent). Le Conseil européen est constitué des chefs d'États et de gouvernement, et le Conseil de l'Union européenne est constitué des ministres des États membres (les ministres représentant chaque État sont choisis en fonction du domaine concerné : agriculture, affaires étrangères, etc.). Il représente le pôle intergouvernemental du triangle institutionnel.

Le Parlement européen représente l'intérêt des peuples. Il est composé de députés européens élus dans chacun des pays membres. Il dispose d'une légitimité démocratique directe (à la différence du pôle intergouvernemental dont la légitimité démocratique est indirecte : les chefs d'États ont d'abord été élus dans le cadre de leurs mandats nationaux). Le Parlement européen est constitué de 754 députés européens, et il partage le pouvoir législatif avec le Conseil de l'Union européenne. Il a un pouvoir de codécision (il peut amender certaines décisions importante concernant le développement de l'UE), et peut faire des propositions à la Commission européenne. Il détient le pouvoir de contrôle de la Commission (questions, débats), le Parlement peut voter une motion de censure à l'encontre de la Commission (démission des 27 membres de la Commission). On se rapproche ici également du pouvoir législatif (pouvoir de voter des règlements et directives même s'il n'a pas le pouvoir d'initiative des lois), ainsi que du pouvoir exécutif (codécision).

La Commission européenne représente les intérêts de l'UE (organe exécutif communautaire et supranational). Elle est indépendante des États membres (les commissaires ne représentent pas leur pays d'origine) mais est responsable devant le Parlement. Elle représente l'intérêt général de l'Union européenne et fait exécuter les différents traités européens.

 Document 9 p. 78 : **la procédure législative ordinaire dans l'Union européenne.**

Une illustration : la limitation des bonus des banquiers :

[http://www.touteurope.eu/fileadmin/\\_TLEv3/infographie/processus\\_decisionnel/chargement.html](http://www.touteurope.eu/fileadmin/_TLEv3/infographie/processus_decisionnel/chargement.html)

C'est le Conseil européen (composé des chefs d'État et de gouvernement) qui impulse les politiques européennes. Il demande à la Commission européenne de modifier la réglementation sur un point particulier et dans un sens particulier. La Commission européenne (composée de commissaires européens nommés par les États et représentant les intérêts de l'Union) rédige alors une proposition de texte. La Commission européenne est la seule à disposer de l'initiative législative : c'est elle qui impulse la procédure législative. Elle soumet une proposition de texte au Parlement européen et au Conseil (des ministres). Le Parlement européen, après un travail en commission, débat de la proposition de la Commission et peut décider de l'accepter, de la modifier ou de la rejeter. Le Conseil se prononce ensuite sur la proposition de la Commission telle qu'elle a été votée par le Parlement, et approuve ou pas le texte. Si le Parlement et le Conseil sont d'accord, la proposition est adoptée. S'il s'agit d'une directive, elle doit faire l'objet d'une transposition en droit national pour pouvoir s'appliquer dans les différents pays membres. Les règlements européens quant à eux sont directement applicables (pas besoin de transposition en droit national). Si le Conseil et le Parlement ne sont pas d'accord sur la proposition de la Commission, une procédure de conciliation s'engage afin de proposer un nouveau texte susceptible d'être accepté par les deux organes européens.

Le principe de la séparation des pouvoirs n'est donc pas strictement respecté à l'échelle européenne, dans la mesure où les pouvoirs législatifs et exécutifs sont partagés par les différentes institutions. A l'exception de la fonction judiciaire (assurée par la Cour de justice des communautés européennes), il n'y a pas de spécialisation des fonctions exécutives et législatives dans des organes différents. Et si la spécialisation des pouvoirs n'est pas respectée, le principe de l'équilibre des pouvoirs cher à Montesquieu (situation dans laquelle les pouvoirs s'arrêtent mutuellement) est en revanche respecté, aucune institution ne concentre le pouvoir. Le processus décisionnel européen repose sur une négociation permanente entre les différents pôles.

## **B. Partage des compétences et principe de subsidiarité : l'articulation des pouvoirs au sein de l'UE**

### 1) Les différents types de compétences au sein de l'UE

Le Traité de Lisbonne (1999) définit, dans chaque domaine, un ordre de priorité de responsabilité et d'intervention selon certains critères : soit l'Union est le seul échelon à intervenir (compétence exclusive), soit c'est l'État membre (compétence d'appui), soit la compétence est partagée.

Compétences exclusives	Compétences partagées	Compétences d'appui
<i>Compétences pour lesquelles l'UE est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants. Le rôle des États membres se limite donc seulement à appliquer ces actes, sauf si l'Union les autorise à adopter eux-mêmes certains actes.</i>	<i>Compétences par lesquelles l'UE et les États membres sont habilités à adopter des actes contraignants. Cependant, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas ou a décidé de ne pas exercer la sienne.</i>	<i>Compétences par lesquelles l'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces domaines, et ne peut interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux États membres.</i>
Union douanière Politique monétaire Règles de concurrence Politique commerciale commune Conservation des ressources biologiques de la mer...	Marché intérieur Politique sociale Politique commune de l'agriculture et de la pêche Protection des consommateurs Transport et réseaux trans-européens, Environnement, Espace de liberté, de sécurité et de justice Énergie, Recherche et développement technologique...	Industrie Éducation et culture Formation professionnelle Protection de la santé Jeunesse et sport Tourisme

## 2) Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau européen est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Ce principe définit donc la répartition des compétences publiques entre les différents niveaux d'action (local, national, régional et européen). Selon ce principe, une politique ne doit être menée à un niveau supérieur que si elle ne peut l'être à un niveau inférieur. L'objectif est de rapprocher les lieux décisionnels du citoyen (garantie démocratique) et de pallier aux éventuelles failles des échelons inférieurs (garantie d'efficacité). Ce principe ne s'applique bien évidemment qu'aux compétences partagées.

## II – L'action publique au sein de l'Union européenne

L'Union européenne ne constitue pas un État au sens classique du terme. Elle ne dispose donc pas d'un gouvernement en tant que tel. L'UE est une construction politique atypique. Elle avait conduit Jacques Delors avait, en son temps, qualifié la Communauté européenne « d'objet politique non identifié ». Pourtant, des lois sont élaborées (directives, règlements, recommandations) et sont exécutées dans de nombreux domaines. Dès lors, pour rendre compte de l'action publique on utilise la notion de gouvernance.

### A. La gouvernance multi-niveaux

Loin d'être un système politique centralisé et pyramidal, l'Union Européenne oblige une pluralité d'acteurs (publics et privés), intervenant à différents niveaux (européen, national, régional, local) et dans différents secteurs d'activités à collaborer entre eux pour fabriquer les politiques publiques.

On peut qualifier le mode de construction de l'action publique propre à l'Union Européenne de gouvernance multi-niveaux qui correspond à une processus de prise de décision qui consiste à organiser des partenariats entre les différents niveaux de responsabilité des pouvoirs politiques (locaux, régionaux, nationaux, supra nationaux) pour mettre en œuvre des politiques européennes.

### B. L'eupéanisation de l'action publique

Au sein de l'UE, différents acteurs coopèrent pour mettre en œuvre différentes politiques publiques. Comment l'UE influence-t-elle les politiques publiques nationales ? L'action publique nationale est un ensemble d'actions engagées par les pouvoirs publics pour répondre à un problème social. Cela peut être des mesures concrètes, des campagnes de sensibilisation...

## **L'européanisation de la politique agricole**

La politique agricole commune (PAC) a marqué de façon significative et indubitable l'action de l'État depuis ses débuts en 1962 [...]. Représentant plus de 45 % du budget communautaire, la PAC est aujourd'hui le plus vaste ensemble de normes et procédures censées s'appliquer dans chaque État membre. Ces textes sont à l'origine et reflètent les profonds changements qui ont affecté les efforts déployés par l'État pour réguler l'agriculture et l'agro-alimentaire en France. L'agriculture y est très certainement l'un des premiers secteurs européanisés. [...]

## **L'européanisation de la politique de l'environnement**

La politique européenne de l'environnement fournit un [...] exemple de politique « partagée » ou un processus d'européanisation est manifeste [...]. Il convient d'insister sur les changements significatifs induits par le développement du dispositif législatif et réglementaire européen sur l'approche française de ce problème. Comme dans les autres pays « du Sud », la protection de l'environnement, au travers de contraintes imposées aux secteurs industriel et agricole, ainsi qu'auprès des citoyens, était loin d'être prioritaire pour le gouvernement français avant que la législation européenne n'impose de nouvelles orientations. Néanmoins, en 1995, un rapport rédigé par le Conseil d'État révélait que près de 90 % de la législation française en matière d'environnement trouvait son origine dans les lois européennes. Comme ailleurs en Europe, cette forme d'européanisation a forcé le gouvernement français à prendre des mesures spécifiques pour respecter les dispositions européennes en matière de qualité de l'air et de l'eau, de pollution automobile et de gestion des ordures ménagères, etc.

## **L'européanisation de la politique de l'immigration**

Depuis le milieu des années 1990, les gouvernements français se sont engagés à « agir » dans [le] domaine [de l'immigration], en partie à cause des craintes liées à l'élargissement européen vers les pays de l'Est, à l'augmentation du nombre d'immigrants clandestins et de « demandeurs d'asile », mais aussi du fait de la forte pression électorale exercée par le Front national, parti ouvertement opposé à l'immigration. Une partie de l'action gouvernementale s'est inscrite dans le cadre européen, les représentants français considérant l'Union européenne non seulement comme un moyen de coordonner les politiques d'immigration, mais aussi comme un vecteur pour formuler et mettre en place des politiques à l'échelle européenne [...]. Bien que les lois sur l'immigration soient loin d'être harmonisées, de nombreuses procédures de coopération transfrontalières existent aujourd'hui, en particulier sous la forme de systèmes très élaborés d'échange d'informations. Ces systèmes et procédures sont au cœur du second volet de cette politique européanisée de coopération. Les traditions nationales sont certes très différentes et la France a des pratiques spécifiques que les gouvernements continuent de défendre [...]. Mais à tous les niveaux, que ce soit lors des réunions entre responsables et pendant des opérations « sur le terrain » (programmes de formation ou opérations de recherche et poursuite de criminels), la police et la gendarmerie se sont progressivement inspirées des pratiques de leurs collègues européens, pratiques qu'ils ont commencé à intégrer dans leur travail quotidien.

Source : Andy Smith, « L'intégration européenne des politiques françaises », *Presses de science po*, 2008

**L'européanisation de l'action publique** correspond à l'influence de l'intégration européenne sur les politiques et les acteurs nationaux. Ces derniers ont abandonné une partie de leur souveraineté en ayant consenti des transferts de compétences, pour les domaines prévus par les traités, à un acteur supranational : l'UE. Cette européanisation s'effectue par différents vecteurs.

La constitution d'un **agenda politique européen** : alors qu'auparavant la formulation des problèmes dignes d'une action publique était essentiellement nationale, elle est de plus en plus transférée au niveau européen. C'est particulièrement clair pour la politique environnementale (imposée à l'agenda politique français par l'UE) et par la politique agricole (les réformes de la PAC rythment l'agriculture : lutte contre les excédents, prise en compte des conséquences environnementales...).

La **primauté du droit européen** : le droit européen encadre l'action des pouvoirs publics au niveau national. Le droit européen (les traités mais aussi les règlements, directives, et décisions) l'emporte sur toute disposition contraire du droit national : c'est le principe de primauté. C'est le cas dans les trois politiques publiques étudiées (politique agricole, environnement et immigration), qui sont fortement encadrées par le dispositif législatif et réglementaire européen.

La **socialisation** européenne des acteurs: apprentissage de normes, de valeurs, de référentiels européens qui structurent les représentations des acteurs de l'action publique et sont mis en œuvre dans la construction des politiques publiques nationales. C'est le cas dans tous les domaines de politiques publiques concernés. En ce qui concerne la politique de l'immigration, les échanges entre policiers, gendarmes et fonctionnaires des différents pays ont contribué à la constitution d'un référentiel commun.